

УДК 342.9 (476)(075.8)

## О КОДИФИКАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В СОДРУЖЕСТВЕ НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

**В. А. Круглов**

профессор кафедры правовых дисциплин,  
доктор юридических наук, профессор,  
филиал Российского государственного социального университета  
в г. Минске (Беларусь)  
e-mail: [valerij.kruglov.1952@mail.ru](mailto:valerij.kruglov.1952@mail.ru)

**В. Г. Татарян**

профессор кафедры административного права,  
доктор юридических наук, профессор,  
Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя  
e-mail: [tataryan.2654@inbox.ru](mailto:tataryan.2654@inbox.ru)

**Аннотация.** Рассматриваются проблемы разработки модельных кодексов об административных правонарушениях в СНГ. Вносятся предложения по использованию для этих целей кодексов Российской Федерации и Республики Беларусь об административных правонарушениях, Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях и опубликованных авторских проектов кодексов.

**Ключевые слова:** Кодекс об административных правонарушениях, Процессуально-исполнительный кодекс об административных правонарушениях, Административно-деликтный кодекс, Административно-деликтный процессуальный кодекс, Административно-деликтный исполнительный кодекс.

**Annotation.** The problems of development of model codes on administrative offences in the CIS are considered. Proposals are made to use for these purposes the Codes of the Russian Federation and the Republic of Belarus on administrative offences, the Procedural and Executive code of the Republic of Belarus on administrative offences and published author's draft codes.

**Keywords:** Code of administrative offences, Procedural-Executive code of administrative offences, Administrative-tort code, Administrative-tort procedural code, Administrative-tort Executive code.

Принятие в Республике Беларусь новых Кодекса об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительного кодекса об административных правонарушениях не сняло остроты проблемы отдельной кодификации материальных, процессуальных и исполнительных норм об административных правонарушениях в странах Содружества.

Непринятие отдельных кодексов, по нашему мнению, можно объяснить наличием старых стереотипов мышления, сводящихся к тому, что административная ответственность не чета уголовной и вполне может быть реализована при помощи упрощенной процедуры.

Если при осуществлении первой кодификации административно-деликтного законодательства в СССР (начало 80-х годов прошлого столетия) такая позиция еще имела свое относительно приемлемое объяснение, выражавшееся в наличии небольшого объема административно-процессуальных норм, недостаточной научной проработке порядка реализации административной ответственности и проч., то к началу разработки новых кодексов об административной ответственности в странах СНГ (середина 90-х годов прошлого столетия) весомость подобных аргументов некоторых ученых и чиновников, на наш взгляд, уже утратила свою актуальность.

Материальные нормы об административных правонарушениях реализуются в рамках производства по делам об административных правонарушениях (административно-деликтного процесса). Вместе с тем ряд ученых понятия «производство по делам об административных правонарушениях» и понятия «административный процесс» отождествляют.

Данная позиция даже нашла свое закрепление в ст. 1.4 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее — ПИК<sub>о</sub>АП) в которой отмечается, что «административный процесс — это установленный Процессуально-исполнительным кодексом об административных правонарушениях порядок деятельности его участников по делу об административном правонарушении».

В теории понятие административного процесса исследовали многие ученые, которые давали ему свое определение [1, с. 212; 2, с. 3; 3, с. 383–386; 4, с. 251].

Понятие административного процесса рассматривают в широком и узком смыслах А. В. Архипов и Т. С. Курманов [5]. Имеются и другие точки зрения на рассматриваемую проблему [6, с. 167; 7, с. 39–40; 8, с. 37–38].

Производство по делам об административных правонарушениях, по мнению многих ученых, является только лишь составной частью административного процесса, но не всем административным процессом.

Нами данная позиция не поддерживается, и мы доказали, что административно-деликтный процесс (производство по делам об административных правонарушениях) — это урегулированная законом деятельность судей, органов, должностных лиц по возбуждению, расследованию и разрешению дел об административных правонарушениях, направленная на предупреждение готовящихся, обнаружение и расследование совершенных административных пра-

вонарушений, на привлечение виновных лиц к установленной ответственности [9, с. 19], порождающая правовые отношения между участниками этой деятельности.

Мы не разделяем «широко-узких» трактовок административного процесса. Юридический процесс – это не абстракция, а строгая нормативная категория, которая обслуживает реализацию норм о юридической ответственности (уголовную, административную, гражданско-правовую). Именно эта роль должна лежать в основе структуризации законодательства об административной ответственности: Уголовный кодекс — Уголовно-процессуальный кодекс — Уголовно-исполнительный кодекс, Административно-деликтный кодекс (АДК) — Административно-деликтный процессуальный кодекс (АДПК) — Административно-деликтный исполнительный кодекс (АДИК), Гражданский кодекс — Гражданский процессуальный кодекс — Гражданский исполнительный кодекс [10].

Прецедент почти такого законодательного решения уже имеется в Республике Беларусь, где с 1 марта 2007 г. введен в действие Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, позволивший осуществить в законотворческой деятельности Республики Беларусь отдельную кодификацию материальных и процессуально-исполнительных норм об административных правонарушениях.

Совершенствование законодательства об административной ответственности в республике должно продолжаться и далее путем уже отдельной кодификации процессуальных и исполнительных норм об административных правонарушениях.

В связи с этим, на наш взгляд, представляется целесообразным направить научные и правотворческие усилия ведущих представителей этой отрасли национального права стран СНГ на разработку самостоятельных кодифицированных актов, регулирующих административно-деликтные материальные, процессуальные и исполнительные отношения. Это отвечало бы принципу системности национального деликтного законодательства стран СНГ, способствовало бы упорядочению административно-юрисдикционной деятельности многочисленных государственных органов и их должностных лиц, повышению законности в административно-деликтном процессе.

В специальной юридической литературе стран СНГ имеются заслуживающие внимания законодателя соответствующие авторские наработки, которые могли бы стать основой для проектов Административно-деликтного, Административно-деликтного процессуального и Административно-деликтного исполнительного кодексов.

Так, в частности, занимаясь данной проблемой с начала 90-х годов прошлого столетия, первые варианты авторских альтернативных проектов — Административно-деликтного кодекса Республики Казахстан и Административно-деликтного процессуального кодекса Республики Казахстан были опубликованы В. Г. Татаряном еще в 1997 г. [11; 12], В. А. Кругловым в 1999 г. [13].

Позже (в 1998 г.) В. Г. Татаряном была опубликована монография в 2 частях, посвященная итогам разработки доктринальной концепции, общей структуры и содержания основных положений авторских проектов вышеназванных кодексов Казахстана, с приложением доработанных, с учетом замечаний и предложений, высказанных в ходе обсуждения представителями юридической общественности Казахстана и России, текстов вышеназванных кодифицированных актов.

Этой же проблеме, но только уже на уровне подготовки проектов модельных одноименных кодексов для государств — участников Содружества Независимых Государств был посвящен целый ряд научных публикаций в начале нынешнего столетия. В них обосновывалась целесообразность разработки доктринальной концепции отдельной кодификации материальных и процессуальных норм об административных правонарушениях в странах СНГ.

Ускоренное развитие материальных норм об административных правонарушениях со всей остротой требует принятия решений в отношении кодификации процессуальных и исполнительных норм об административных правонарушениях. Сегодня уже у многих ученых-правоведов и практикующих юристов не вызывают сомнения предложения о целесообразности приоритетного развития и кодификации этих норм. Ибо без тщательно сформулированных и систематизированных норм административно-деликтного процессуального и исполнительного права, реализация материальных норм может стать достаточно проблематичной, поскольку, как известно, процессуальные нормы являются формой жизни материального административно-деликтного права.

В связи с этим проекты модельных кодексов для стран СНГ должны, по нашему мнению, базироваться на определенных, прежде всего, концептуальных положениях, которые позволили бы сформулировать основополагающие принципы правового регулирования данного вида национального законодательства, определить цели и задачи, стоящие перед ними, а также конструкции самих разрабатываемых кодифицированных законодательных актов и содержание, включенных в него основных правовых институтов и норм.

Вместе с тем следует отметить, что разработка проектов процессуального и исполнительного кодексов должна вестись в тесной взаимосвязи с разработкой концептуальных положений проекта модельного «материального» кодекса, что позволит обеспечить адекватность не только толкования, но и применения

правовых норм, содержащихся в данных законодательных актах. И хотя свое мнение по поводу данных законопроектов мы уже неоднократно высказывали на страницах юридической печати, издаваемых в странах Содружества Независимых Государств, и в выступлениях на научно-теоретических конференциях, все же еще раз отметим, что мы твердо стоим на позиции о необходимости отдельной кодификации материальных, процессуальных и исполнительных норм об административных правонарушениях [14].

Деятельность правоохранительных органов, осуществляемая в рамках административно-деликтного процесса, имеет своей основной задачей, прежде всего, обеспечение защиты личности, ее прав и свобод, интересов общества и государства от противоправных посягательств. При этом весьма важно, чтобы лица, вовлекаемые в административно-юрисдикционный процесс, имели гарантии от необоснованного подозрения и обвинения в совершении административных деликтов, неправомерного применения к ним мер административно-деликтного процессуального принуждения, других противозаконных ограничений их прав и свобод.

Поскольку административно-деликтный процесс является государственно-правовым механизмом защиты человека и гражданина, его прав и свобод от противоправных посягательств и злоупотреблений властью, постольку абсурдными, противоестественными представляются факты нарушения должностными лицами органов государственной власти его законных административно-процессуальных прав. Правозащитная функция административно-деликтного процесса не может осуществляться путем нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина. Однако в данных нормативных правовых актах, как правило, лишь определяются те или иные меры государственного принуждения и круг органов (должностных лиц), уполномоченных на их применение в процессе осуществления своих функциональных обязанностей.

Процессуальный же порядок и процедура их конкретного применения практически повсеместно (за исключением Республики Беларусь) до сих пор определяются ведомственными правовыми актами — приказами, инструкциями, наставлениями, положениями, в которых вопросам защиты законных прав и интересов граждан уделяется недостаточно внимания. Более того, анализ содержания ведомственных актов свидетельствует о частом выходе за рамки своей компетенции, подмены или неправомерного искажения законодательного акта в сторону расширения ведомственных полномочий, что прямо противоречит положениям действующих Конституций стран СНГ.

Сложившаяся ситуация наводит на мысль о необходимости поиска новых путей, приемов, методов и средств, с использованием которых в перспективе, с одной стороны, создадутся предпосылки для более эффективной и целенаправ-

ленной борьбы с административными правонарушениями, что, в свою очередь, создаст условия для возникновения устойчивой тенденции к снижению уровня совершаемых административных деликтов, возможной стабилизации криминальной ситуации и сознательного недопущения преобладающим количеством граждан совершение проступков; с другой стороны, создаст более действенный правовой заслон на пути возможных должностных нарушений со стороны субъектов административной юрисдикции при осуществлении ими административно-деликтного процесса, определит единый подход к обеспечению последними законных прав и свобод человека и гражданина на основе, прежде всего, положений действующих Конституций стран Содружества Независимых Государств, а также на международных стандартов и принципов обеспечения прав человека. Одним из таких эффективных путей, на наш взгляд, является концептуальная разработка проектов новых кодифицированных актов материальных, процессуальных и исполнительных норм об административных правонарушениях.

Не имея возможности в данной статье проанализировать положения всех авторских законопроектов, мы остановимся лишь на некоторых принципиальных авторских новеллах, включенных нами в АДПК. Напомним, что полный текст авторских вариантов проекта АДПК неоднократно публиковался в юридических изданиях стран СНГ начиная с середины 90-х годов прошлого столетия.

Итак, в отличие от ныне пока действующих устаревших правовых норм кодексов об административных правонарушениях советского образца, а также пяти новых кодексов, принятых в странах Содружества в последние годы, в проекте модельного АДПК для государств — участников Содружества Независимых Государств необходимо закрепить главенствующее конституционное требование о том, что единственным источником данного вида законодательства должен быть только вышеназванный кодекс. Эта позиция основывается на конституционном положении о том, что ограничение прав и свобод граждан возможно исключительно на основе принятого легитимным способом закона.

Напомним, что в ряде своих работ последних лет мы уже предпринимали попытку ознакомить юридическую общественность и законодателей стран Содружества Независимых Государств с концепцией, основными задачами, принципами, структурой и иными правовыми новеллами проекта Административно-деликтного процессуального кодекса, имеющими принципиальное значение в целом для обеспечения законных прав, интересов и свобод личности и гражданина на этапе построения правового демократического государства.

В своих работах мы преследовали цель не только привлечь внимание юридической общественности стран СНГ к острой необходимости существен-

ной переработки уже имеющихся в кодексах стран СНГ правовых норм, призванных обеспечить законодательную защиту прав, интересов и свобод граждан, попадающих в орбиту административной юрисдикции, но и предложить свои авторские разработки ряда новых статей, которые могли бы быть включены в проекты Административно-деликтного процессуального кодекса и Административно-деликтного исполнительного кодекса для Содружества Независимых Государств.

Мы также предлагаем укомплектовать проекты АДПК и АДИК полными пакетами унифицированных бланков основных административно-деликтных процессуальных и исполнительных актов, а также служебных документов, которые следует поместить в приложении. Наличие вышеназванных образцов индивидуальных процессуальных и исполнительных актов позволит, с одной стороны, значительно ограничить рамки местного и ведомственного нормотворчества, а с другой — в разы уменьшит количество правоприменительного брака при осуществлении административно-деликтного процесса должностными лицами органов административной юрисдикции.

Законодательное закрепление административно-правового статуса гражданина как участника административно-деликтного процесса и корреспондирующих правам граждан обязанностей должностных лиц органов административной юрисдикции является важной составной частью государственно-правового механизма защиты прав и свобод человека и гражданина.

Модельный АДК, по нашему твердому убеждению, должен по аналогии с модельным УК содержать только материальные нормы об административной ответственности. Статьи 3–4 разделов действующего КоАП Российской Федерации и 1–3 разделов ПИКоАП Республики Беларусь должна составить основу самостоятельного Административно-деликтного процессуального кодекса, 5 раздела КоАП РФ и 4 раздела ПИКоАП — основу самостоятельного Административно-деликтного исполнительного кодекса или, хотя бы, как это сделано в Беларуси, где процессуальные и исполнительные нормы объединены в одном кодексе — ПИКоАП. Это, на наш взгляд, позволит более детально урегулировать административно-юрисдикционный процесс, повысить гарантии соблюдения законных прав участников данного процесса, а также, что немаловажно, будет соответствовать системности построения современного деликтного законодательства.

1. Корнев А. П. Административное право России : учебник в 3 ч. М. : МЮИ МВД России, 1996. Ч. 1. 268 с. [Вернуться к статье](#)

2. Демин А. А. Понятие административного процесса и Административно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Государство и право. 1998. № 8. С. 18–34. [Вернуться к статье](#)

3. Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М. : Юристь, 1999. 728 с. [Вернуться к статье](#)
4. Кузьмичева Г. А. К вопросу об административном процессе как самостоятельной отрасли права // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы. М. : Юристь, 2004. С. 251. [Вернуться к статье](#)
5. Архипов А. В., Курманов Т. С. Общее понятие административного процесса // Актуальные проблемы кодификации административно-деликтного законодательства. М. : Академия налоговой полиции ФСНП России, 2002. С. 248–255. [Вернуться к статье](#)
6. Стариков Ю. Н. Административный процесс в системе административно-деликтных правовых координат // Актуальные вопросы административно-деликтного права : материалы Международной научно-практической конференции. М. : ВНИИ МВД России, 2005. С. 164–176. [Вернуться к статье](#)
7. Панова И. В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Саратов, 2001. 451 с. [Вернуться к статье](#)
8. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб. : Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2002. С. 37–38. [Вернуться к статье](#)
9. Круглов В. А. Административно-деликтное право Республики Беларусь : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. 55 с. [Вернуться к статье](#)
10. Круглов В. А. Гражданское исполнительное право как самостоятельная отрасль права // Юридический журнал. 2007. № 1(9). С. 25–28. [Вернуться к статье](#)
11. Татарян В. Г. Альтернативный авторский проект Административно-деликтного кодекса Республики Казахстан. Астана : Министерство юстиции Республики Казахстан, 1997. 188. [Вернуться к статье](#)
12. Татарян В. Г. Альтернативный авторский проект Административно-деликтного процессуального кодекса Республики Казахстан. Астана, Министерство юстиции Республики Казахстан, 1997. 176. [Вернуться к статье](#)
13. Круглов В. А. Производство по делам об административных правонарушениях: теоретические основы и правовые проблемы : монография. Минск: Акад. МВД Респ. Беларусь, 1999. 192 с. [Вернуться к статье](#)
14. Круглов В. А. Три отрасли права — три составные части норм об административных правонарушениях : монография. М. : Изд-во деловой и учебной лит. 2007. 296 с. [Вернуться к статье](#)